



FINANCIADO POR UKaid  
DEL DEPARTAMENTO  
PARA EL DESARROLLO  
INTERNACIONAL



INFORME  
2011

Conservación | Sostenibilidad | Cambio Climático

# El camino al desarrollo: construcción de un caso de política desde la base

*“En el idioma Camentsa no existe una palabra para desarrollo, política o religión, pero existe la palabra shabejuakna, que significa bienestar colectivo con la naturaleza, paz y armonía entre las personas y su medio ambiente, balance espiritual y material. Éste es el único equivalente a desarrollo.”* Taita Miguel Chindoy, Sibundoy. Citado en Selva Abierta.

*“La naturaleza hace las reglas, nosotros hacemos los valores”* Concepción Matabanchoy, ADC.

***El camino al desarrollo: Construcción de un caso de política desde la base.***

© WWF Colombia

ISBN: 978-958-8353-32-6

Primera edición, octubre 2011

Santiago de Cali, Colombia

Este informe hace parte de una evaluación del Programa de Bosques de WWF Colombia financiado por el Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional (Department for International Development - DFID). Fue escrito por Hannah Beardon.

Publicación original en inglés: *The Road To Development. 2010*

Imagen de carátula: © Juan Carlos Espinosa / WWF Colombia



# INTRODUCCIÓN

---

El piedemonte amazónico es una prioridad de conservación global, que se asienta dentro del bioma amazónico y el norte de los Andes; contiene una enorme biodiversidad y provee agua a las cuencas del Magdalena, del Pacífico y del Amazonas.

**6.7 MILLONES  
DE KM<sup>2</sup>**

EL BIOMA AMAZÓNICO  
CUBRE 6.70 MILLONES DE  
KILÓMETROS CUADRADOS Y  
ABARCA OCHO PAÍSES Y UN  
TERRITORIO DE ULTRAMAR

---

WWF ha estado trabajando desde 1995 para apoyar e implementar una visión de conservación para la región, en conjunto con comunidades, organizaciones e instituciones locales. Cuando se hicieron avances hacia la creación de una nueva y muy necesitada carretera en la provincia del Putumayo, en el sur de Colombia, WWF y los socios locales estaban preocupados acerca del potencial impacto social y ambiental sobre los importantes ecosistemas y comunidades forestales del área.

WWF cuenta con una experiencia considerable en el trabajo con socios locales en ésta y en otras áreas vulnerables, para reforzar una participación efectiva de la sociedad civil en la toma de decisiones. Con trabajo y alianzas a escala local, complementados por una fuerte presencia en Colombia (Cali, Bogotá y Mocoa) y su red internacional, WWF está en buena posición para promover una participación constructiva entre la sociedad civil, el gobierno y donantes internacionales, para asegurar que las preocupaciones sociales y ambientales locales hagan parte del núcleo de los procesos de planeación y construcción de la carretera.

Como resultado, el análisis de los impactos ambientales y sociales ha sido más fuerte, y lo obtenido en términos de compensación y planes de mitigación y financiación han sido significativamente mayores que lo usual para este tipo de proyectos. Más aún, el trabajo para mejorar la calidad de la consulta y participación en el ámbito local ha reforzado los procesos sociales existentes y ha creado las condiciones para un monitoreo fuerte durante la etapa de implementación.

Esta historia refleja algunas de esas experiencias. Se enfoca en lo que se podría liderar en el Putumayo y en lo que WWF ha aprendido acerca de enfrentar futuras amenazas a ecosistemas y comunidades locales vulnerables, a partir de proyectos de infraestructura.

# UNA ALTERNATIVA AL “TRAMPOLÍN DE LA MUERTE” LARGAMENTE ESPERADA

---

*“La gente ha estado  
“prometiéndolo una  
nueva carretera entre  
San Francisco y Mocoa  
desde que éramos  
niños. Se convirtió en  
un asunto político tal,  
que la gente dejó de  
creer que alguna vez  
podría ocurrir”.*

Jorge Martínez,  
Alcalde de San Francisco

“Cada persona en el Putumayo conoce a alguien, un amigo o un pariente, que haya muerto en esta carretera”, dice Ilvia Niño, Oficial del Proyecto Piedemonte de WWF para el área. En el peor accidente registrado, en 1989 murieron aproximadamente 300 personas, cuando una avalancha devoró una fila de tráfico que había sido detenida por otro deslizamiento de tierra.

No sorprende, entonces, que por más de 50 años la gente en el área haya estado pidiendo una carretera nueva o mejorada. Durante cada elección local o regional, los políticos prometían que se construiría la carretera durante su administración. La gente había dejado de creerlo, hasta que finalmente, a mediados de los años 90, el Ministerio de Transporte de Colombia anunció que iba a hacerse la carretera. Luego de tantas generaciones de presión política, de tantas muertes y accidentes, la carretera se había convertido finalmente en una prioridad nacional.

En medio de la excitación y del clamor para llevar esos planes a la práctica, varias voces de la sociedad civil, incluidos WWF Colombia y sus asociados, aconsejaron a las personas locales que fueran más allá de las buenas noticias, que se informaran acerca de los impactos potenciales, que hicieran preguntas importantes y se aseguraran de ser escuchados, para salvaguardar sus comunidades, su medio de vida y su medio ambiente.

## **El nuevo camino al desarrollo**

El nuevo tramo de vía propuesto entre San Francisco y Mocoa tendrá menos de 50 km de longitud, y reducirá el tiempo que toma viajar entre ambas poblaciones a 90 minutos. Sigue la ruta del Camino Real, un antiguo camino de herradura a través del bosque empleado por generaciones de poblaciones indígenas y colonos. Una gran área del bosque remanente de esta parte del piedemonte se sitúa dentro de reservas, protegiendo importante biodiversidad que se encuentra a diferentes altitudes.

Mientras que el valle de Sibundoy (con los asentamientos de Santiago, Colón, Sibundoy y San Francisco) es una zona agrícola productiva, la vida es difícil para muchas personas que viven a lo largo del Camino Real. Sin señal de teléfono ni carretera en el área, las personas están aisladas aun de los servicios más básicos y el acceso a los mercados. Algunas personas tienen ganado, pero los más pobres viven de cortar árboles para madera y carbón, lo que significa que la reserva forestal se degrada, debido a la falta de modos de vida alternativos más sostenibles y a la falta de aplicación en el terreno.

Para llegar a la capital provincial, Mocoa, Putumayo, la gente de San Francisco, en el alto río Putumayo, cuenca fluvial del sur de Colombia, debe salir de su valle a través del bosque de niebla del piedemonte de los Andes hacia el clima tropical del Amazonas. A pesar de ser menos de 100 km, el viaje toma más de tres horas en las mejores condiciones. Buses, camiones, automóviles y taxis comparten esta vía, apodada el ‘trampolín de la muerte’. No está pavimentada y algunas veces tiene apenas un poco más que un solo carril; serpentea empinadas laderas boscosas con precipicios de hasta 800 m, y la cruzan quebradas y caídas de agua; es también propensa a deslizamientos de tierra en la temporada lluviosa.

“La gente de Minchoy no tiene tiempo de pensar en cambiar sus vidas para mejorar”, explica Yolanda, concejal de San Francisco con familia en Minchoy. “En estos días tienen que caminar todo el día para encontrar árboles para cortar, más allá de las trochas a las que pueden llegar los caballos”.

La gente en poblaciones como Minchoy espera obtener una cantidad significativa con la nueva carretera: acceso ampliamente mejorado a servicios y mercados, y el potencial para nuevos inversionistas o clientes para sus recursos naturales, sus bienes y servicios. Sin embargo, hay también muchas dudas, ya que la gente se preocupa pues podrían perder acceso a sus tierras, de las cuales no cuentan con títulos oficiales, mientras otros se preocupan de una mayor degradación del bosque.

Ya se han expedido licencias de minería para explorar depósitos de oro, cobre y mármol en el área, prospectos que se harán más viables una vez se construya la carretera. Y si la carretera no trae opciones de vida alternativa, hará que los mercados para la madera y el carbón se hagan más cercanos y accesibles, acelerando la deforestación.

La gente sospecha de organizaciones que les advierten o que hacen presión por medidas más fuertes en contra del impacto social o ambiental negativo. Les preocupa que se detenga la construcción de la carretera, o que la alternativa sea perder sus tierras o medios de vida por una reserva forestal extendida, creada en nombre de una mayor ‘protección’. “Hay mucha confusión en las áreas rurales”, dice Doña Ana, residente de Minchoy. “Las compañías ya han comenzado a tomar muestras de minería y la gente cree que serán invadidos por buscadores. Algunos están vendiendo sus tierras, porque les preocupa que más tarde serán desalojados si no venden, pero otros dicen que esto no ocurrirá”.



**Ruta de la carretera Pasto - Mocoa (Nariño-Putumayo), existente y propuesta**

El proyecto de la carretera Pasto-Mocoa (tramo de 46 km de vía) es apenas una pequeña parte de un esquema mucho más grande para mejorar las conexiones de infraestructura a través de todo el continente, creando un enlace crucial entre las carreteras existentes que conectan las capitales provinciales de Nariño y Putumayo, las capitales nacionales de Ecuador y Colombia, y que conectan al Amazonas con puertos en el Pacífico y en el Atlántico.

Ya que la nueva carretera afectará la Reserva Forestal de la Cuenca Alta del Río Mocoa, los mecanismos de compensación incluyen la expansión de la reserva (marcado en gris en el mapa), al igual que la creación de un Distrito de Manejo Integrado cerca de Mocoa, donde se permitirán usos de tierra productivos bajo sistemas de producción sostenibles.



# DEFINICIONES DE RIQUEZA Y DESARROLLO

La confusión que enfrenta la gente que vive en Minchoy es normal en un contexto como la Colombia rural, donde la ley y la implementación de la política se ven a menudo socavadas por la violencia, la intimidación o la corrupción. La pelea por el poder y el control —entre el gobierno legítimo, los paramilitares y los grupos guerrilleros, y las industrias legales e ilegales— se convierte muy a menudo en inseguridad e impotencia para las personas en áreas rurales.

*“La conservación de nuestros ecosistemas no debería ser únicamente responsabilidad del gobierno colombiano. Todos tenemos que hacer nuestra parte”.*

Patricia Jojoa, ADC  
Coordinadora local, La Cocha

La participación en procesos democráticos no es una realidad para la mayoría de la gente, que cuenta con poca información acerca del contexto de las decisiones y acciones que afectan a su área local, tienen poco entendimiento de su propio lugar en la visión de desarrollo nacional y poca experiencia en ver promesas de políticos convertidas en cambios reales en el terreno.

En contra de este ambiente hostil hay movimientos sociales vibrantes que definen sus propias versiones de desarrollo, como lo ilustra la historia de la Asociación para el Desarrollo Campesino (ADC).

## **Participar en el proceso de planeación interno**

El Ministerio de Transporte de Colombia comenzó inicialmente a planear la nueva carretera entre San Francisco y Mocoa en 1986. Luego de 10 años de planeación y consultas, presentaron planes al Ministerio del Medio Ambiente para su aprobación. Sin embargo, fueron rechazados sobre la base de que un área tan importante y vulnerable necesitaba una evaluación ambiental más fuerte y mejores salvaguardas ambientales.

Los planes no reaparecieron hasta después de una década, en 2008, con un énfasis más fuerte en la protección forestal, basado en una investigación y un análisis riguroso del área. La evaluación del impacto ambiental estándar fue financiada por el gobierno, pero el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que proporcionaría el préstamo para la carretera, financió dos estudios subsiguientes: uno para desarrollar un plan de manejo para las áreas afectadas de reserva forestal; el otro, una evaluación ambiental regional estratégica para ver de manera más amplia los impactos regionales e indirectos de la carretera propuesta. Éste es el único ejemplo de proyecto de infraestructura en Colombia para el cual se ha ido más allá del requerimiento legal de la evaluación del impacto ambiental. En parte fue el resultado de la implementación de las nuevas políticas de salvaguarda ambiental del BID, pero fue también una respuesta medida por parte del BID a las amplias críticas (incluidas las de WWF) acerca de la débil evaluación ambiental en proyectos encargados bajo la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional en Suramérica (IIRSA).<sup>1</sup>

WWF tenía mucho interés de participar en esta investigación y en este proceso de planeación, para asegurarse de que el resultado fuera, en lo posible, una carretera lo más ambientalmente amigable, que abriera oportunidades para la participación local y la promoción del conocimiento y los intereses locales.

WWF trabajó con las agencias, incluido el Instituto Nacional de Vías (Invías), para reforzar aquellos aspectos en el diseño y monitoreo de la investigación. Trabajaron con socios locales para apoyar con capacidad una participación local efectiva y

<sup>1</sup> IIRSA es la Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional en Sudamérica, acordada por todos los 12 gobiernos y abocada a la promoción de la infraestructura de transporte, energía y comunicaciones en el ámbito regional.





El diseño aprobado para la carretera está entre los más ambientalmente amigables, financieramente costeables y técnicamente complejos en Colombia.



En Colombia, las reservas de propiedad privada son una forma importante de aumentar, conectar y complementar la cobertura de la red de áreas protegidas.

compromiso en el proceso. Trabajaron también con el BID y con otras organizaciones tales como el Centro de Información Bancaria (*Bank Information Centre*) en Washington, el Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA) en Bogotá, y a través de la iniciativa de la red Amazónica del WWF<sup>2</sup> para facilitar el aprendizaje desde el ámbito local y asegurar que las voces contribuyeran al desarrollo de criterios ambientales más fuertes en el BID.

Esta estrategia aprovecha las fuertes relaciones de WWF-Colombia en lo local para asegurar que se desarrollen las estrategias de conservación apropiada en el ámbito local, sino para reforzar la política ambiental para el desarrollo sostenible y la conservación en el ámbito nacional.

### **Una visión nacional: Remover los cuellos de botella al comercio y la integración**

Como resultado de los estudios, el diseño aprobado para la carretera está entre los más ambientalmente amigables, financieramente costeables y técnicamente complejos en Colombia. En un país con tantas prioridades y necesidades, es difícil entender por qué esta pequeña carretera local es merecedora de tanta inversión.

Pero, mirando un mapa de la infraestructura regional de transporte, la significancia se hace más clara. Este tramo de 46 km de vía es apenas una pequeña parte de un esquema mucho más grande para mejorar las conexiones de infraestructura a través de todo el continente, creando un enlace crucial entre las carreteras existentes que conectan las capitales provinciales de Nariño y Putumayo, las capitales nacionales de Ecuador y Colombia, y que conectan al Amazonas con puertos en el Pacífico y en el Atlántico.

A ambos lados de este nuevo tramo de vía, Invías ha venido mejorando, ampliando y repavimentando carreteras que la conectan con Pasto, y del otro lado con Bogotá, capital de Colombia, y con los puertos clave en el Amazonas.

El esquema del continente total, del cual hace parte, en el IIRSA lo establecieron los líderes del continente en el 2000, para ‘minimizar las barreras internas al comercio y los cuellos de botella en infraestructura de regulación y los sistemas de operación que dan soporte a las actividades regionales productivas’. En esta visión de desarrollo, una Latinoamérica integrada ostentará una posición más fuerte en el comercio internacional, lo cual distribuirá beneficios a lo largo de la región y ayudará a protegerla de las fluctuaciones globales del mercado.

El gobierno nacional está invirtiendo en esta visión, con el deseo de abrir el país a la inversión y a la actividad económica como ruta para el empleo y mejores estándares de vida para los colombianos. Esta visión de desarrollo se basa en la presunción de que un movimiento más libre de personas y bienes llevará a una mejora en los estándares de vida en general. Se hacen los mismos argumentos para apoyar el desarrollo de infraestructura en los ámbitos local, nacional y regional.

Sin embargo, a WWF no le preocupan únicamente los costos ambientales de estas iniciativas. Al acompañar a socios locales a lo largo de los años, ha aprendido que el desarrollo local no sigue de manera automática a los proyectos de infraestructura, y que la participación local es esencial para mitigar y evitar impactos ambientales y sociales negativos.

2 La iniciativa de la red Amazónica de WWF busca promover un paradigma de desarrollo diferente a través del bioma amazónico, que asegure el mantenimiento de las características críticas (cobertura forestal, biodiversidad y clima). Trabajamos en los ocho países de todo el territorio del bioma amazónico.





*“Ir a las ciudades simplemente ampliaría el cinturón de miseria que existe allá.”*

Conchita Matabanchoy

### **Una visión local: vivir, amar y ser felices**

Al comparar esta visión con la visión del mundo expresada por Conchita Matabanchoy, suena como dos Colombias completamente diferentes. Conchita vive en una casa en el bosque cerca de la laguna de La Cocha; su único acceso al mundo exterior es en bote a través de la laguna, hasta el pueblo conectado por la carretera de El Elcano. Lo que no puede sembrar en su tierra lo compra con dinero que obtiene de la cría de cuyes (una delicadeza local), o de los pocos visitantes de ecoturismo que llegan a su reserva forestal privada.

Es una vida muy tranquila, pero Conchita explica que hace 30 años la gente que vivía alrededor de la costa vivía de la tala de árboles y del carbón, que toda la familia producía, y los hombres llevaban a vender a los pueblos locales. A menudo se gastaban el dinero en bebida y luego hacían préstamos sobre el producto de la semana siguiente, para comprar los bienes básicos que necesitaban sus familias. “Los niños no tenían tiempo de ser niños”, recuerda ella, “trabajaban con sus familias desde que tenían cuatro años, y el papel de la mujer en el hogar no se reconocía”.

Detrás de esta miseria había una falta de autoconfianza, una historia de abandono de las comunidades y de promesas rotas por parte de los políticos, y una cultura que aspiraba a la educación y a los logros urbanos y que miraba despectivamente su propia identidad como pequeños campesinos.

Conchita siempre ha creído que su comunidad era capaz e inteligente, y que su ambiente podía proveer bienestar y felicidad. Ella piensa que ir a las ciudades simplemente “ampliaría el cinturón de miseria que existe allá”.

Por lo tanto, al desviar su mirada de los centros urbanos, Conchita y sus vecinos desarrollaron una visión de desarrollo más acorde con ellos, construida sobre sus propios recursos y habilidades. Ellos promovieron una participación igual de mujeres, hombres y niños. Se organizaron según las estructuras precolombinas tradicionales de toma de decisiones, llamadas mingas, y se enseñaron habilidades de cultivo orgánico y de gestión sostenible de los recursos naturales.

ADC ha crecido a partir de esto, y ahora dirige programas de educación, defensa, comunicación y asistencia técnica para promover y apoyar medios de vida rurales sostenibles en el área.

“El desarrollo tradicional se olvidó del concepto del bienestar”, explica el director de ADC, Vicente Revelo. ADC apoya a la gente rural en el manejo sostenible de sus tierras, en la aplicación del conocimiento, prácticas y especies tradicionales, como alternativa a ser pobre en la ciudad.

Animar a la gente a balancear el uso productivo de sus tierras con conservación, uniéndose a la red de reservas privadas. Y preparar a los niños para asumir la responsabilidad de cuidar su medio ambiente, trabajando con las escuelas en un aprendizaje más apropiado a su contexto.

Esta visión del desarrollo es desvergonzadamente rural y difícil de conciliar con una visión nacional, que incluye necesariamente el desarrollo urbano y el comercio internacional. Pero la visión de ADC no es enteramente interna y local. Una red de pequeñas reservas privadas presenta un complemento de trabajo a las áreas públicas protegidas más grandes, especialmente en áreas donde implementar políticas y legis-



Las comunidades necesitan que se les informe acerca de los impactos potenciales de los proyectos de infraestructura, para poder tomar acciones.

*“WWF ha abierto oportunidades en el ámbito nacional, ayudándonos a encontrar socios en otros países y a construir procesos y plataformas regionales”.*

Ricardo Morillo, ADC

lación de protección es peligroso en el terreno. “La transformación comienza en los individuos, en sus familias, en sus comunidades locales”, dice Vicente Revelo.

Pero esta transformación fortaleció la capacidad de la gente de influenciar la toma de decisiones y de “reclamar la tradición como parte de la política pública”.

Conchita explica cómo su minga había respondido a una amenaza de convertir a la Cocha en una represa para construir una instalación hidroeléctrica, que suministraría agua a Pasto y electricidad a la región. “Buscamos amigos que nos dieran herramientas para defender la laguna”, dice ella. Y aprendieron así cómo entender las dinámicas de los megaproyectos y a usar los mecanismos legales para expresar su caso.

La represa se detuvo. Y, a través de los esfuerzos de ADC con el apoyo de WWF, el lago se ha declarado sitio “Ramsar”, reconociéndolo como Humedal de Importancia Internacional. Sin embargo, las amenazas permanecen y Conchita es consciente de que necesitan continuar vigilando, aprender y responder a ellas, promoviendo su visión de desarrollo sostenible.

Con este foco sobre la conservación y los medios de vida sostenibles, ADC es un socio natural para WWF en el área. Este tipo de sociedad asegura que el trabajo tenga raíces en procesos y conocimientos locales, y esté conectado con el trabajo en las políticas en los ámbitos nacional e internacional. Y ha permitido que ADC expanda su visión, tenga enlaces con otras organizaciones y esté mejor preparado para responder a diferentes amenazas y oportunidades, incluido el proceso de la carretera Pasto - Mocoa. Ricardo Morillo, de ADC, explica: “WWF no sólo ha apoyado nuestro trabajo, sino que ha abierto oportunidades en el ámbito nacional, ayudándonos a encontrar socios en otros países y a construir procesos y plataformas regionales”.

**50%**

**LA NUEVA CARRETERA  
REDUCIRÁ EL TIEMPO DE  
VIAJE DE TRES HORAS A 90  
MINUTOS**

#### **De la dependencia a la autosuficiencia**

Luego de décadas de ir a la ciudad a trabajar y a hacer compras, Marta y Louis se involucraron en su minga local y recibieron asesoría acerca de cómo comenzar un jardín para la cocina, acerca de cómo utilizar técnicas orgánicas, sembrar frutas y eventualmente generar ingresos a partir de sus tierras. Ahora son capaces de vivir enteramente de su tierra, que manejan como una reserva privada productiva. “Ya no nos avergonzamos de lo que somos: estamos orgullosos de ser campesinos. Estoy feliz en el campo y no deseo nada”, me dijo Marta; “ahora mis vecinos me preguntan cómo hago las cosas, y lo que me enseñó ADC deseo enseñárselo a otros”.



© HANNAH WILLIAMS / WWF-UK

**Luis, quien junto con Marta, se involucró en su minga local y vive enteramente de la tierra.**

ADC APOYA A LA  
GENTE RURAL EN EL  
MANEJO SOSTENIBLE  
DE SUS TIERRAS,  
EN LA APLICACIÓN  
DEL CONOCIMIENTO,  
PRÁCTICAS Y ESPECIES  
TRADICIONALES, COMO  
ALTERNATIVA A SER POBRE  
EN LA CIUDAD.

---

### **Confrontar las amenazas con información**

La Comuna 10 es un suburbio de Pasto que se ha expandido rápida y caóticamente en años recientes, en parte para acomodar personas desplazadas por el conflicto. Se planeó el paso de un nuevo viaducto alrededor de Pasto para colocar en la carretera a Mocoa, y ADC apoyó a la asociación comunal local para que participara de forma efectiva en las consultas legalmente requeridas, llevadas a cabo por el contratista constructor de la carretera.

La comunidad descubrió que la carretera iba a cortar y desplazar importantes sistemas de agua, muchos de los cuales no aparecen en mapas oficiales. Eventualmente, la asociación Comuna 10 logró negociar la ruta de un paquete de compensación, que redujo grandemente las pérdidas para la comunidad y para las familias afectadas. Y la asociación fue capaz de influir en el diseño de vías de acceso locales. Sin embargo, este proceso no fue fácil. Más que una conversación constructiva con los contratistas, fue un juego del gato y el ratón, con ajustes al plan que daban lugar a nuevas preocupaciones, que requerían más ajustes, y así sucesivamente.

Este ejemplo resalta la importancia de trabajar en diferentes ámbitos para asegurar que los proyectos de infraestructura se planeen e implanten de forma apropiada. ADC, a través de WWF e ILSA, ha accedido a información acerca de políticas, planes y procesos que pudieren tener impacto directo o indirecto sobre esta área. Las organizaciones locales meditan este apoyo para identificar y utilizar de manera efectiva oportunidades para la participación e influencia sobre la planeación local. Organizaciones como WWF pueden contribuir con herramientas e información para el análisis. Pero más que eso pueden también apalancar influencias para asegurar que se respeten las condiciones legalmente vinculantes para la participación. En el caso de la Comuna 10, el contratista habría probablemente continuado sin escuchar a la comunidad. Pero la influencia del BID y de otros significó que la agencia gubernamental Invías se asegurará de que esto no ocurriera.



# CERRAR LAS BRECHAS, ALINEAR LAS VISIONES: PAPEL DE WWF

WWF trabaja para la conservación y el desarrollo sostenible, y reconoce el piedemonte Andino-Amazónico como una prioridad de conservación estratégica globalmente importante, que es también altamente vulnerable. Han estado trabajando con quienes controlan y manejan el uso de la tierra, incluidos las autoridades locales, grupos indígenas y propietarios de reservas privadas, para promover la conservación y la gestión sostenible de los recursos naturales.

*“Nadie va a conservar el medio ambiente con el estómago vacío”.*

Carlos Chingal, Fundación Opción Putumayo

Pero en Colombia los planes de gestión y las áreas protegidas no son suficientes; no pueden hacerse políticas para las reservas por parte de instituciones débiles, y no pueden protegerse los recursos naturales y los medios de vida de las personas que dependen de la explotación no sostenible de ellos. Como tal, WWF ha trabajado cada vez más sobre asuntos de gobernabilidad, para asegurar que se manejen los bosques de una forma sostenible. Y de manera que se tomen en cuenta las necesidades y el conocimiento de las personas que viven en y de ellas.

WWF, con ADC y otros socios locales, tales como Ecotono, otra ONG local que trabaja en asuntos sociales y ambientales, han venido ayudando a grupos en la región a organizarse, a trabajar juntos y a construir su visión del desarrollo local sostenible, como base para el diálogo y la colaboración con las autoridades locales en planeación y gestión de tierras. Una de las iniciativas más grandes de WWF y de sus asociados en el piedemonte, ha sido la Escuela para la Conservación del Piedemonte Andino-Amazónico, organizada en colaboración con Parques Nacionales Naturales de Colombia. Esto reunió a 67 líderes de 40 organizaciones, y les proporcionó la información, las habilidades, las herramientas y las condiciones para analizar y planear juntos grupos de trabajo regionales.

Desde mediados del 2008 hasta el final del 2009, WWF organizó cinco talleres, que cubrieron estrategias para participación ciudadana y planeación de uso del suelo, comunicaciones, identificación de amenazas y presiones sobre el área, y diseño de formas de trabajo e información con base en problemas y análisis locales.

Se intercalaron los talleres con reuniones de mesas redondas regionales, para poner el aprendizaje en práctica. La ‘escuela’ organizó también un pequeño ‘conversatorio’, proceso que WWF ha implantado en varios contextos. Éste permite que las personas locales se reúnan formalmente con autoridades locales, hagan propuestas, negocien y lleguen a acuerdos para acciones que apoyen la conservación y el desarrollo sostenible. Quince acuerdos se firmaron en el evento, abordando temas que incluyen áreas protegidas, titulación de tierras, medios de vida, adaptación al cambio climático y seguridad alimentaria para grupos indígenas.

Los grupos de trabajo regionales se encuentran aún en operación, reuniendo diferentes actores para definir una visión común de su área, ejercer influencia sobre procesos locales de toma de decisiones y llevar a cabo actividades conjuntas, tales como planeación del uso del suelo, implementación de sistemas y prácticas de producción sostenibles, talleres de construcción de capacidades y formación de mecanismos de vigilancia ciudadana sobre el desarrollo de infraestructura.

*“A través del proceso regional, las personas fueron capaces de ver su tierra en perspectiva y de darse cuenta de la contribución que pueden hacer.”*

Felipe García,  
Fundación Equilibrio

Esta visión y análisis permite a la comunidad formar una respuesta más fuerte más unificada y sostenida a las amenazas que enfrentan su ambiente, su cultura y su modo de vida. La carretera entre Pasto y Mocoa, aunque deseada por las personas locales, supone justamente una de tales amenazas. WWF es un socio importante, no sólo porque proporciona apoyo local, información y capacidad técnica, sino porque también puede hacer conexiones con los procesos políticos en el ámbito nacional e internacional (Washington).

El equipo de Política Pública y Responsabilidad Corporativa de WWF Colombia busca reforzar los criterios ambientales en las políticas gubernamentales y promover un entendimiento integrado y funcional de la conservación, así como compensación por impactos ambientales. Juan Carlos Espinosa fue el Oficial de Política Sectorial para el equipo. Llevaba un registro de las iniciativas que pudieran amenazar las áreas de alto valor de conservación, y establecía conexión de la influencia política con el trabajo en el terreno.

Ilvía Niño explica: “La oficina de Política Pública y Responsabilidad Corporativa en Bogotá juega un papel muy importante en este abordaje. Cada uno de nosotros obtiene la información que el otro no puede obtener. Nos comunicamos constantemente, ya que de otro modo perderíamos ese puente”. Esto no solamente informa y dirige acciones en el ámbito local, tales como el proceso de construcción de capacidad y el mecanismo de vigilancia ciudadana, sino que también permite un mayor impacto en los ámbitos nacional e internacional. Por ejemplo, a través de la Iniciativa Amazónica de WWF, Juan Carlos fue capaz de utilizar lecciones aprendidas a partir de otros proyectos de construcción de carreteras, especialmente bajo el IIRSA. De esta forma pudo asegurar la calidad del diseño, consultas, evaluaciones sociales y ambientales, y posterior implementación de la carretera Pasto - Mocoa.

*“Habrá más proyectos; no podemos evitarlo.*

*Pero debemos asegurarnos de que nuestra gente se beneficie de ellos”.*

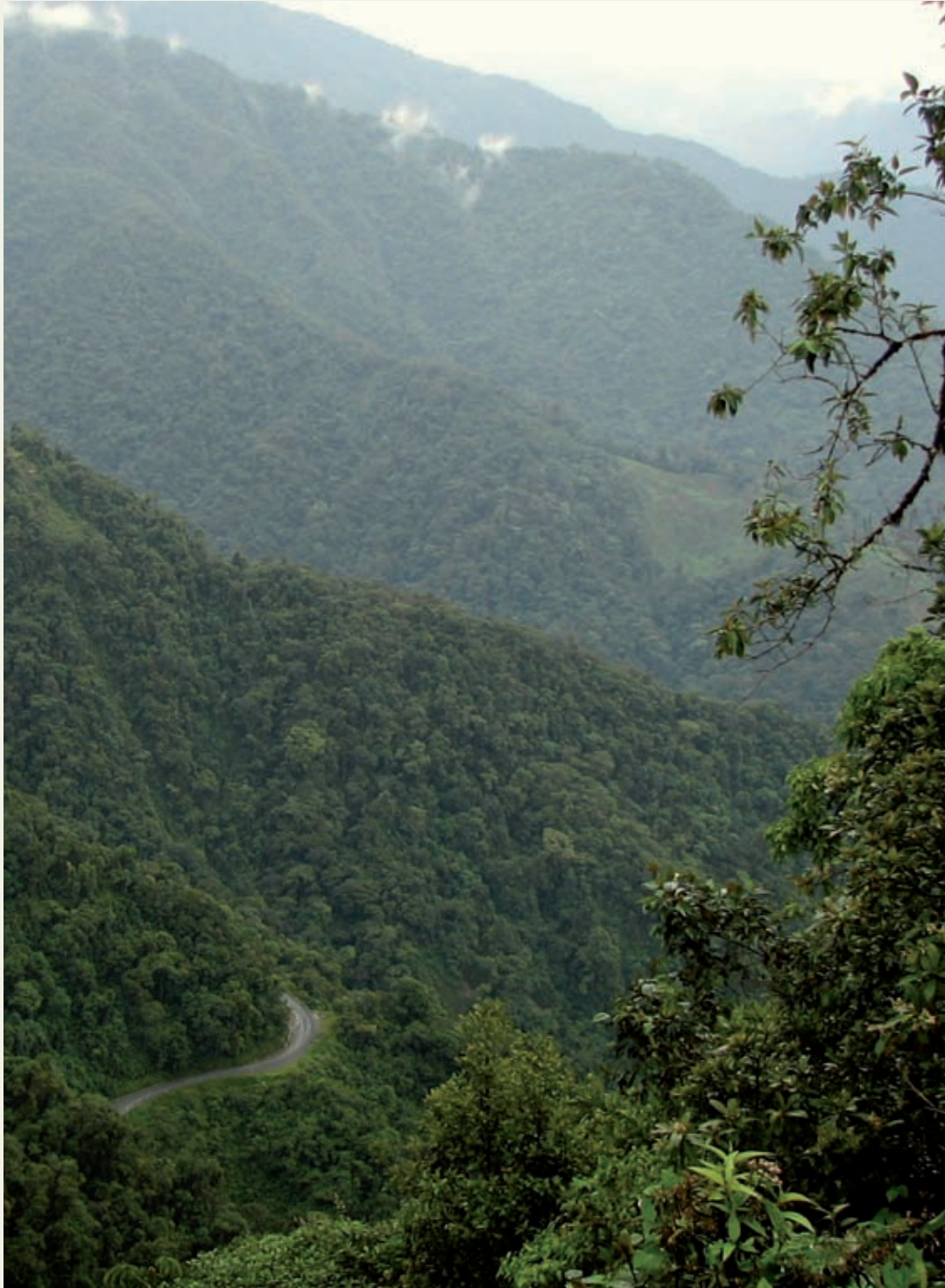
Francyled Villalobos

#### **Aprendiendo de la manera difícil**

Francyled sabe por experiencia lo importante que es participar en los planes y evaluaciones para la construcción de carreteras. Antes de este proceso, se construyó una carretera que une a Mocoa con Bogotá a través de su comunidad de Villalobos, sin ninguna consulta, compensación ni explicación. “Aprendimos de la manera difícil”, dice ella; “pero ahora, si algo como eso fuera a suceder aquí, diríamos que no. Iríamos a verlos, exigiríamos información y nos aseguraríamos de no salir perdiendo”.

Francyled tomó parte en la Escuela para la Conservación del piedemonte Andino-Amazónico que adelantó WWF, como líder de la asociación de mujeres de Villalobos. Ahora hace parte del grupo de trabajo para su área. También Juan, que trabaja para el Servicio Nacional de Parques, está involucrado. El dice que los grupos en el área estaban antes desorganizados: “Llevamos a cabo acciones conjuntas, pero no teníamos una dirección ni una ruta claras. Con el grupo de trabajo regional juntamos a todas las organizaciones locales, pedimos herramientas para el análisis y la planeación, y vimos a dónde ir desde ahí”.

“Habrá más proyectos; no podemos evitarlo. Pero debemos asegurarnos de que nuestra gente se beneficie de ellos”, explica Francyled. “Ahora tenemos una visión para nuestra área, y ésta es la base para nuestra influencia y la toma de nuestras decisiones”. El grupo de trabajo no cuenta actualmente con fuentes externas de financiación, pero las personas aún se reúnen en su propio tiempo, utilizando los recursos de los grupos y organizaciones participantes.



© JUAN CARLOS ESPINOSA / WWF COLOMBIA

**La mayor parte de los bosques a lo largo de la carretera San Francisco - Mocoa (actual y propuesta) están todavía bien preservados. Se necesita buena gobernabilidad en los ámbitos local y regional, para asegurar su conservación futura.**

# ¿MISIÓN CUMPLIDA?

**6%**  
PORCENTAJE DEL  
PRÉSTAMO TOTAL  
ASIGNADO AL PLAN  
DE MANEJO SOCIAL Y  
AMBIENTAL INTEGRADO,  
COMPARADO CON EL 1%  
EN PROYECTOS IIRSA  
EQUIVALENTES.

“WWF trabajó duro para asegurar que la comunidad participara en los planes para la nueva carretera. Con la meta de obtener un plan integrado con un objetivo de conservación, ¿ha logrado WWF cumplir con su misión?”

Luego de un largo proceso, en 2008 las dos evaluaciones ambientales se terminaron y combinaron con el plan de manejo forestal, para crear el Plan de Manejo Ambiental y Social Integrado y Sostenible (PMASIS). El plan cuenta con fondos por US\$ 12 millones, lo que hace un 6% del total del préstamo para la carretera del BID. Esto es significativamente más que el de proyectos IIRSA equivalentes, que asignan tan poco como un 1% de los fondos a los planes de manejo ambiental y social.

El análisis alimentado directamente en el diseño de ingeniería de la carretera, dio como resultado una carretera con un alto número de viaductos, para reducir el impacto físico sobre el área.

El PMASIS incluye acciones inmediatas, tales como un inventario de las familias que viven en el área, para facilitar las medidas de compensación. Está soportado en compromisos de amplio rango para aumentar y proteger el bosque. Su implementación será manejada por una variedad de instituciones gubernamentales, que incluyen en gran parte la autoridad ambiental local, Corpoamazonia<sup>3</sup>.

La reserva se expandirá de su tamaño actual de 34.600 ha a más de 76.000 ha, para compensar la pérdida de tierra causada directamente por la nueva carretera. También se conectará a otras áreas protegidas hacia el norte. Áreas de la reserva que ya se habían degradado y se habían convertido para uso productivo, incluido Minchoy, se convertirán en Reservas Forestales Productivas Protegidas, para proteger los medios de vida de la gente. Y un distrito de manejo integrado conectará un total de 130.000 ha de diferentes áreas protegidas alrededor de la carretera, cerca de Mocoa.

Junto con la expansión e integración de las áreas protegidas, el plan establece un rango de acciones y medidas para asegurar que la designación de las reservas dé como resultado la protección de las especies, los ecosistemas y las culturas, y la promoción de medios de vida sostenibles. El plan de manejo forestal reconoce la necesidad de investigar y proteger especies endémicas y vulnerables, y evitar la deforestación a través del control y monitoreo del uso de los recursos naturales.

El otro elemento importante del plan se relaciona con el desarrollo del manejo participativo y sostenible, con el refuerzo de las instituciones locales y organizaciones indígenas, y con el apoyo al desarrollo de modos de vida alternativos y sostenibles. Un nuevo fondo apoyará el manejo a largo plazo de la reserva. Incluye fondos provenientes del préstamo y contribuciones de Corpoamazonia, al igual que ingresos esperados de actividades productivas y créditos por prevención de la deforestación.

El plan es completo, y el trabajo de WWF con aliados y socios ha ayudado a asegurar que se haya prestado atención sin precedentes a las preocupaciones ambientales y sociales. Y las organizaciones locales están preparadas para participar y monitorear su implementación.

<sup>3</sup> Corpoamazonia es la autoridad ambiental regional de la parte sur de la Amazonia Colombiana (los departamentos de Amazonas, Caquetá y Putumayo).





El desarrollo de nueva infraestructura puede llevar a un aumento de la deforestación, impacto sobre los cursos de agua y puede traer consigo muchos otros impulsores de deforestación, tales como nuevas personas llegando a bosques no habitados previamente.

Ha sido una importante oportunidad para el BID de aprender la manera de apoyar el desarrollo de una infraestructura que sea lo menos dañina para el medio ambiente, y para WWF de construir relaciones con la sociedad civil, con instituciones gubernamentales y multilaterales. Aún más importante, las comunidades en el área afectada tienen la oportunidad de enfrentar algunos de sus más grandes problemas, en que subyacen las amenazas al bosque.

Junto con los potenciales impactos directos de la nueva carretera, se encuentra la deforestación de áreas de gran valor de conservación y los impactos sobre los cursos de agua. Los impactos indirectos, que podrían ser aún más significativos, podrían incluir: inmigración y nuevos asentamientos a lo largo de la carretera, desplazamiento de comunidades locales, especialmente aquellas sin títulos de propiedad, concentración de la propiedad de la tierra entre unos pocos de fuera, establecimiento de sistemas productivos no sostenibles e impacto sobre la seguridad alimentaria local.

# DE LA POLÍTICA A LA TRANSFORMACIÓN: ASEGURANDO UNA IMPLEMENTACIÓN CON CALIDAD

WWF ha avanzado hacia el logro de su objetivo inicial en relación con fortalecer y ampliar el análisis y evaluación de los impactos que la nueva carretera tendrá. Pero el desarrollo de la conciencia y capacidad de la gente para involucrarse con estos asuntos y las oportunidades provistas por los nuevos planes y fondos, significan que el proceso no ha terminado, sino que se encuentra en un nuevo comienzo. El enfoque de WWF para apoyar y reforzar los procesos locales para el desarrollo sostenible y el manejo de los recursos naturales, ha fortalecido la participación en el desarrollo del PMASIS, y sin duda alguna la calidad de los resultados finales. Pero los líderes de la comunidad en el piedemonte consideran que este enfoque continúa siendo crítico, para asegurar la calidad en la implementación del plan.

*“Podemos dejar que nos suceda todo, o podemos asegurarnos de que los planes tomen en cuenta nuestras necesidades y nuestra cultura”.*

Jorge Martínez, Alcalde de San Francisco, Putumayo

El PMASIS es la mayor oportunidad para escalar procesos autóctonos sostenibles, para informar e influenciar las actividades locales de desarrollo.

El plan incluye fondos para la investigación y el monitoreo del uso de los recursos naturales, para fortalecer la gobernabilidad local, la participación ciudadana en la planeación y el monitoreo, el apoyo a las comunidades indígenas y un ‘plan para mejorar la calidad de vida a través de proyectos de producción sostenibles’. Estas partes del plan son manejadas e implementadas mayormente por Corpoamazonia, y mucho dependerá de su enfoque de manejo y de su visión de desarrollo, así como de su capacidad para involucrar y apoyar organizaciones y procesos basados en la comunidad.

Si Corpoamazonia trabaja con las organizaciones y procesos sociales existentes, como los grupos de trabajo regionales y las mingas, la inversión en la carretera podrá tener un impacto positivo a largo plazo sobre el área. “No queremos que vengan a nosotros con un plan específico para nuestra área, sino ver cómo pueden apoyarnos en lo que estamos haciendo”, dice Javier Burbano, de la ONG local Fundación Opción Putumayo. “El dinero debe utilizarse para consolidar procesos locales”.

Pero si, como temen muchos socios locales, el plan es administrado mediante un enfoque de manejo del proyecto de arriba hacia abajo, hay un peligro real de que todo el proceso sea sólo una inversión en dependencia, y que los impactos positivos a largo plazo de la carretera solamente se demoren y sean mínimos.

*“Únicamente cuando un proceso es suyo, puede usted entender la ganancia comunitaria a largo plazo”.*

Carlos Chingal, Director de la Fundación Opción Putumayo

Este tipo de dependencia ha sido la experiencia de muchos de los líderes y grupos locales, donde los proyectos suministran fondos y materiales para implementar una actividad o promover un tipo de comportamiento, sin continuidad en el impacto una vez los fondos se terminan. Carlos Chingal, director de la Fundación Opción Putumayo, ha visto este enfoque a la financiación para el desarrollo en su área natal, cerca de San Francisco:

“Las personas se impacientan para obtener ganancias personales, porque los procesos vienen de afuera, son extraños. Únicamente cuando un proceso es suyo puede usted entender la ganancia comunitaria a largo plazo”.

WWF tiene un enfoque constructivo, experiencia en construcción de capacidad para manejo y producción sostenible, y un amplio rango de aliados y socios. Todo esto les

*“Esta clase de trabajo es creciente: entre más exitoso sea, mayor demanda habrá”.*

Carlos Hernán Castro,  
Ecotono

da un papel importante en el aseguramiento de que el PMASIS cree transformaciones sostenibles, más que ganancias a corto plazo y dependencia.

Javier Burbano tiene claro el papel que podría jugar WWF: “El WWF debe influir sobre el contexto de ser más participativo y proporcionar apoyo técnico y financiero e información para análisis a una minga. Ellos deben apoyar la construcción de capacidad de manera que la gente sepa lo que desea, para que cada reserva tenga un buen plan de manejo. Y pueden ayudar a encontrar las organizaciones correctas para apoyar la participación de las comunidades como guardas para el desarrollo de infraestructura”.

El trabajo de WWF y de sus socios ha ayudado a las organizaciones locales a participar de manera completa y efectiva en los procesos de consulta y planeación. Dado que se inicia la implementación del PMASIS, aplicar estos enfoques sigue siendo clave para garantizar una sólida y eficaz participación y un conocimiento con contexto más amplio para el desarrollo local. Sin embargo, mientras se continúa apoyando la participación en los procesos de planeación locales, hay una necesidad más grande ahora para que los socios locales desarrollen habilidades para manejar proyectos, influir sobre políticas y, en particular, monitorear el gasto e implementación del plan, el uso de los recursos naturales y, de manera crucial, el impacto de la carretera.

Varios de nuestros socios en el piedemonte han estado desarrollando información y elementos de comunicación en su trabajo. ADC trabaja en comunicaciones participativas y en tecnología de comunicaciones. Ecotono se ha involucrado en la producción de un periódico regional llamado Socivil, que cubre asuntos de la sociedad civil, incluidas las negociaciones y evaluaciones de la carretera.

Carlos Hernán Castro, de Ecotono, considera que ésta será un área de trabajo importante en la etapa que viene: “De todo nuestro trabajo con WWF, el mayor impacto vino del entrenamiento en comunicaciones. Cuando las personas informan para ellas mismas, pueden ser mucho más efectivas en el monitoreo de lo que sucede en su propia área”.

*“Un buen monitoreo en esta área demostrará que el desarrollo de infraestructura no tiene que ir en contra de la conservación y el medio ambiente”.*

José Ignacio Muñoz

Las personas deben ser capaces de monitorear el gasto e informar de cambios, impactos y aprendizaje. Pero también necesitan canales para compartir esta información ampliamente, y para asegurarse de que se corrijan los errores y se aprendan las lecciones.

Como señala Margarita Flores, del Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA), esta clase de monitoreo será importante durante un largo tiempo en el futuro: “Cuando haya expansión petrolera e hidroeléctrica en el área en el futuro, la gente necesitará ser capaz de conectarla con la carretera”, advierte. Y debido a esto, “la capacidad de la sociedad civil para llevar a cabo el monitoreo es supremamente importante, ya que no hay recursos para un monitoreo por parte de organizaciones externas durante los siguientes 15 a 20 años”.

El director de Corpoamazonia, José Ignacio Muñoz, tiene una visión más esperanzadora: “Un buen monitoreo en esta área demostrará que el desarrollo de infraestructura no tiene que ir en contra de la conservación y el medio ambiente”, afirma. Cualquiera que sea la forma, WWF necesita continuar apoyando a los socios locales en su trabajo de recolectar y analizar datos. También necesita alimentar el aprendizaje y la evidencia del impacto de la carretera, y de la efectividad del PMASIS, a quienes hacen las políticas en el gobierno y al BID, para mejorar políticas y planeación futuras.

# Infraestructura amazónica

## 6.7M KM<sup>2</sup>

La región amazónica cubre 6.7 millones de kilómetros cuadrados. Abarca Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Guyana Francesa, Perú, Surinam y Venezuela.

## BASES

WWF apoya los sistemas participativos en la toma de decisiones a nivel comunitario, sobre iniciativas de infraestructura críticas en el Amazonas.



### 1<sup>ER</sup>

La carretera Pasto-Mocoa es el primer proyecto de desarrollo de infraestructura en Colombia que incluye planes específicos para minimizar impactos sociales y ambientales directos e indirectos, y para minimizar los impactos directos sobre ecosistemas sensibles.

### 1990

Cada año, desde 1990, se han deforestado entre 17.000 y 27.000 km<sup>2</sup> de bosque húmedo amazónico. Esto es equivalente a limpiar cada año un área casi del tamaño de Bélgica.



**Por qué estamos aquí.**

Para detener la degradación del ambiente natural del planeta y construir un futuro en el cual los humanos convivan en armonía con la naturaleza.

[www.org.uk](http://www.org.uk) y [www.org.co](http://www.org.co)

WWF-UK, número registrado de organización de caridad 1081247 y registrado en Escocia bajo el número SC039593. Compañía ilimitada mediante número de garantía 4016725 © 1986 el símbolo del panda y ® "WWF" son marcas registradas de WWF-World Wide Fund For Nature (También conocido como World Wildlife Fund), WWF-UK Panda House, WeysidePark, Godalming, Surrey GU7 1XR, t: +44 (0)1483 426333, e: [supporterrelations@wwf.org.uk](mailto:supporterrelations@wwf.org.uk), [www.org.uk](http://www.org.uk)

WWF-Colombia.  
Carrera 35 No. 4A-25, Cali, Colombia  
Teléfono: +57 2 558 2577 / Fax: +57 2 558 2588  
[www.wwf.org.co](http://www.wwf.org.co)